

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETA Nº 147 DE 1996

DISTRIBUIDO Nº 691 DE 1996

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

ABRIL 1996

AREAS NATURALES PROTEGIDAS

Se declaran de interés nacional

Versión taquigráfica de la sesión del día 9 de abril de 1996

A S I S T E N C I A

. Preside	:	Senador Reinaldo Gargano -ad hoc-
. Miembros	:	Senadores Alberto Cid, Jorge Gandini, Luis A. Heber, Dante Irurtia y Orlando Virgili
Invitados especiales	:	Licenciado Víctor Cantón y doctor Marcelo Cousillas
Secretario	:	Vicente Curci
Ayudante de Comisión	:	Rosa Bermúdez

SEÑOR GARGANO.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 14 minutos)

SEÑOR IRURTIA.- Propongo que se nombre Presidente ad-hoc al señor Senador Gargano.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dése cuenta de una nota llegada a la Mesa.

(Se da de la siguiente:)

"Montevideo, 28 de marzo de 1996.-

Of. 223/996
rbb

Señor Presidente ad-hoc de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores,
Don Reinaldo Gargano.

Me es grato dirigirme al Sr. Presidente estimándole ser recibido por esa Comisión.

Motiva esta petición el hecho que el Ministerio a mi cargo tiene muy importantes observaciones que formular al proyecto de ley a estudio de esa Comisión, referido al Sistema Nacional de Areas Protegidas, ya que conforme lo dispuesto por el Art. 207 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992, la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales, es competencia de esta Secretaría de Estado.

Reconocido a la atención que dispense a lo solicitado, saludo al Sr. Presidente con toda consideración,

Carlos Enrique Gasparri

Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

La Presidencia sugiere que tratemos este tema en la sesión del próximo martes.

SEÑOR GANDINI.- En virtud de que prácticamente en el día de hoy

sr.

vamos a terminar con el tratamiento --por lo menos en una primera etapa-- del proyecto, me parece conveniente que, junto con la invitación para concurrir a la próxima sesión, se le envíe al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca la versión final de esta iniciativa, a efectos de que pueda referirse a ella.

Creo que es justo recibir al titular de la Cartera mencionada ya que, si bien en el proyecto de ley hay modificaciones importantes en lo que tiene que ver con la responsabilidad de las áreas naturales protegidas, según la ley vigente, este tema actualmente es competencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En función de que coincido con las expresiones del señor Ministro, me parece apropiado que esta Comisión lo reciba para analizar un asunto que, como todos sabemos, va a ser conflictivo, pero que tendremos que dilucidar escuchando a todos los actores que dentro del Estado tienen injerencia sobre él.

Reitero mi propuesta en el sentido de que, junto con la invitación para concurrir a la próxima sesión de esta Comisión, se le envíe al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca la versión final del proyecto de ley a la que lleguemos en la reunión de hoy, a fin de que pueda pronunciarse sobre ella.

(Apoyados)

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que los señores Senadores están de acuerdo, se procederá como ha sugerido el señor Senador Gandini.

A continuación, la Presidencia quisiera hacer un planteo a fin de que los señores Senadores adopten una resolución.

En la Avenida Calcagno hay cuatro canteras que se han transformado en lagunas, dos de las cuales están bien conservadas, ya que son de propiedad privada y no han sufrido ningún deterioro. No obstante, las otras dos, que son de carácter público --probablemente, son municipales-- están siendo usadas como vertedero de basura y escombro, lo que ha generado un gran deterioro del medio ambiente de la zona, tal como los vecinos lo han planteado.

El tema es particularmente grave, porque en ese lugar habitan especies de aves que son muy apreciadas, como los

sr.

cisnes negros. Por ello un grupo de vecinos, afectados por esta situación, solicitan la intermediación de esta Comisión de Medio Ambiente a fin de que este tema sea comunicado al Ministerio respectivo.

En función de lo expuesto, solicito que la versión taquigráfica de mis palabras y un pequeño mapa que se hizo sobre la zona sean enviados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para que se tome conocimiento sobre este asunto y se actúe como corresponde.

SEÑOR CID.- A la sugerencia del señor Presidente quisiera agregar lo siguiente. Me parece conveniente comunicar también a la Intendencia Municipal de Canelones, puesto que tal vez ésta tenga mecanismos más fluidos para la ejecución del cercamiento y la fiscalización de las distintas canteras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no me equivoco, el lugar está cercado y allí se pueden observar carteles de la mencionada Intendencia.

Entonces, procede también lo sugerido por el señor Senador Cid porque, de pronto, se está actuando sin conocimiento de la Intendencia.

Siguiendo con el orden del día, corresponde elegir Presidente y Vicepresidente para esta Comisión.

SEÑOR IRURTIA.- Si no me equivoco, en este período la Presidencia le corresponde al Partido Colorado, pero no tengo ninguna comunicación sobre quién va a ocupar ese cargo. Por ese motivo, sugiero que este asunto sea postergado para la próxima sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se posterga la consideración de este punto del orden del día.

(Se vota:)

-4 en 4. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se pasa a considerar el siguiente punto del orden del día, que consiste en continuar con el estudio del proyecto de ley sobre áreas naturales protegidas. Habían quedado dos artículos pendientes, que deben ser analizados en el día de hoy.

sr.

Léase el artículo 14.

(Se lee:)

"Artículo 14 (Inspección y contralor).- Los administradores de áreas naturales protegidas estarán obligados a permitir en todo tiempo, el ingreso a las mismas, con fines de inspección y contralor, del personal debidamente identificado de la Dirección Nacional de Medio Ambiente.

Los funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente asignados al efecto y el personal de los administradores de áreas naturales protegidas específicamente autorizados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, en el ejercicio de sus funciones de contralor y custodia de las áreas respectivas, podrán disponer las medidas cautelares de intervención y secuestro administrativo de los objetos o productos del ilícito, así como de los elementos empleados para la comisión del mismo.

Tales funcionarios y el personal mencionado, tendrán la calidad de auxiliares de la justicia, quedando equiparados a la policía, con autorización para el porte de armas dentro de la jurisdicción del área natural protegida correspondiente."

-En consideración.

SEÑOR IRURTIA.- Quien habla también solicitó el aplazamiento de este artículo, en virtud de que en el mismo se menciona un estilo de policía con una función muy parecida a la que realiza el Ministerio del Interior. Por ese motivo, mantengo mi posición, ya que la norma no me parece lógica. Obviamente, el contralor debe ser realizado. Para ello, se debe contar con un estilo de funcionarios normal en nuestra legislación, en la que se han efectivizado acciones de contralor en ese sentido, pero que no tienen las características que figuran en la redacción. Entiendo que deberíamos buscar una forma de redacción que, instalando un sistema de control, no signifique que se puedan portar armas. Se trata de dos aspectos diferenciados: por un lado, existe una similitud con la actividad que se realiza dentro del Ministerio del Interior en lo que tiene que ver con el control de las personas particulares y, por otro, se

sr.

llevaría a cabo un control de las acciones que degradan al medio ambiente y ocasionan perjuicios a la vida de las personas en relación con su forma de convivir.

SEÑOR GANDINI.- Simplemente quisiera solicitar al señor Senador Irurtia que aclare si se opone a todo el artículo 14 o solamente al último inciso, donde se dispone que esos funcionarios pueden portar armas y quedan asimilados a la calidad de auxiliares de Justicia. Digo esto porque el artículo es más amplio y también establece que tengan tareas de contralor y custodia de las áreas respectivas, etcétera.

SEÑOR IRURTIA.- Quizás no fui lo suficientemente claro, pero mi intención era en ese sentido. Lo que no comparto es la asimilación, es decir, el porte de armas, pero con los otros incisos estoy totalmente de acuerdo.

SEÑOR COUSILLAS.- Quisiera recordar el origen de este inciso, a fin de encontrar una solución que se adecue a lo explicitado en la Comisión. Este artículo proviene de los proyectos presentados por el entonces señor Senador Batalla y el señor Senador Fernández Faingold. Ambas iniciativas hacían referencia a este aspecto, aunque quizás no exactamente en los mismos términos. En consecuencia, cuando trabajamos junto a la Secretaría de la Comisión en la formulación de un texto que fusionara ambas iniciativas, mantuvimos la solución que ellas incluían, con el fin de recoger las líneas principales. Sin embargo, coincidimos con los argumentos expuestos en Sala en lo que tiene que ver con la conveniencia de mantener en forma claramente delimitada las atribuciones y facultades de una Cartera que aporta la fuerza pública al Poder Ejecutivo, como es el caso del Ministerio del Interior y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente como gestor o administrador de las áreas protegidas. Por lo tanto, si pudiera plantearse una alternativa a este mecanismo, que tuviera en cuenta las dos posiciones y asegurara a los funcionarios y al personal destacado el necesario apoyo, propondríamos modificar esta redacción, utilizando un texto que el Parlamento ya ha tenido en cuenta en otros casos, por ejemplo, cuando al propio Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se le ha asignado la posibilidad de recurrir directamente al auxilio de la fuerza pública para asegurar el cumplimiento de sus cometidos. Me refiero, específicamente, a la Ley No. 16.170 del 28 de diciembre de 1990, donde se encontró una solución para articular las

sr.

competencias del Ministerio del Interior con las del de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Si esta posible solución entre unas y otras atribuciones fuera de conformidad de los señores Senadores, propondríamos que el inciso quedara redactado de la siguiente manera: "Tales funcionarios y el personal mencionado, podrán requerir directamente del Ministerio del Interior o de la Prefectura Nacional Naval en su caso, el auxilio necesario para hacer cumplir sus cometidos y funciones en garantía del Area Natural Protegida correspondiente."

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy totalmente de acuerdo con ese texto, aunque no sé si será redundante porque, para que se pueda hacer cumplir la ley, se debe recurrir al auxilio de la fuerza pública. De todas maneras, no está de más que se exprese en la disposición.

SEÑOR HEBER.- De esa manera se evitaría que los funcionarios porten armas.

SEÑOR VIRGILI.- Existe un antecedente que surgió al plantearse el tema de las barreras sanitarias, ya que estas se instalaban en determinado lugar y la policía estaba a diez kilómetros de allí. De la misma forma, podemos suponer que haya un Area Natural Protegida, por ejemplo, a tres kilómetros de la presencia policial, lo que significa que la ayuda se puede demorar. Debemos ser realistas, porque ya se produjo un hecho en el Puente del Río Yaguarón --no estoy muy seguro de la ubicación-- donde mataron a una persona y se pudo constatar la falta de auxilio policial inmediato. No es posible que si encuentran a una persona cometiendo alguna falta le digan que espere en el lugar hasta que la venga a buscar la policía. No soy partidario de que haya guardabosques con armas, pero creo que con algo tienen que defenderse. Con esto no queremos decir que esta función la deba realizar un policía, pero lo cierto es que los guardabosques de todas partes del mundo cuentan con algún elemento para defenderse. Esta es una opinión que responde al hecho que sucedió hace aproximadamente cuatro meses que, sin duda, nos dejó una impresión negativa.

SEÑOR HEBER.- Todos podemos coincidir con el señor Senador Virgili en cuanto a los comentarios que ha realizado; pero en lo que se refiere a este proyecto de ley, la solución que trae el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio

sr.

Ambiente puede conformarnos a todos.

Aunque no sé si el señor Senador Irurtia está de acuerdo.

SEÑOR IRURTIA.- Ya me manifesté afirmativamente.

SEÑOR HEBER.- En ese caso, pienso que lo mejor sería votar este artículo tal como está redactado y si el día de mañana surge algún inconveniente tendremos la posibilidad de dar alguna potestad mayor a los inspectores a fin de que puedan cumplir mejor su función. Pero hasta el momento no se ha dado ninguna situación que lo justifique.

SEÑOR CID.- Hace un instante comentaba con las autoridades de la Dirección Nacional de Medio Ambiente que en este momento existen algunos guardabosques dependientes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y otros del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que cumplen distintas funciones. Unos, en Potrerillo y otros, en la Laguna de Rocha.

De acuerdo con la redacción presentada, en el artículo 14 estaríamos contemplando únicamente a aquellos funcionarios que pertenezcan a la Dirección Nacional de Medio Ambiente o que estén autorizados específicamente por ella, con lo cual estaríamos excluyendo de esta categoría, es decir, de la capacidad de inspección y contralor, a los guardabosques que trabajan en este momento en la Laguna de Rocha. Esto estaría generando una dualidad de conceptos o de criterios que, tal vez, podrían generar alguna dificultad en la aplicación de la ley. Por lo expuesto, pienso que en este sentido habría que buscar una redacción más amplia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese tema está vinculado con el planteo que está haciendo el señor Ministro. En una votación que se realizó días pasados, hemos decidido que la orientación y el control de las áreas naturales protegidas le compete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Cuando se tipifiquen las áreas y se caracterice el destino de las que están hoy bajo el control del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, esto va a obligar que pasen al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Si incluyéramos una disposición que involucrara a otro Ministerio, tendríamos que cambiar el artículo que le

sr.

atribuye al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el control, la supervisión y la inspección de las áreas. Comprendo que este hecho ocurrirá hasta que se regularice la situación.

SEÑOR CID.- Comparto totalmente lo que expresa el señor Presidente; de todas maneras, si bien las áreas van a pasar a depender del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no existe una exigencia para que los funcionarios cambien de Ministerio, lo que estaría generando, además, una dificultad adicional, porque tendríamos funcionarios que estarían sin la capacidad de gestión que se está dando a través de este proyecto de ley de áreas naturales protegidas pero, que, a su vez, dependerían de otro Ministerio, con lo cual ingresaríamos en una situación bastante complicada.

Además, los guardabosques que trabajan en la Laguna de Rocha ya están teniendo dificultades en el ejercicio de su función: sufren un hostigamiento en la zona y son sometidos a distintas denuncias. Inclusive, algunos de ellos están siendo procesados, en muchos casos, por cumplir a cabalidad con sus funciones. Entonces, me parece que tendríamos que buscar algún mecanismo a los efectos de que quede claro que ellos también contarán con las facultades que tendrán los futuros funcionarios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Digo esto porque este tema va a ser conflictivo. Además, no me gustaría que estas personas quedaran como rehenes de una situación de competencias.

Por lo tanto, si se buscara una redacción que les diera estas mismas facultades, podríamos avanzar en este tema.

SEÑOR GANDINI.- Creo que estamos ingresando en las consecuencias que podría tener la aplicación de esta ley. La primera cadena de consecuencias se va a dar dentro del propio Estado, en cuanto a la forma en que hoy se administran las áreas naturales protegidas que existen y a otros aspectos que este propio proyecto de ley contiene.

En este aspecto, aquí hemos tomado una decisión que podrá ser compartida o no, aprobada o no por el Plenario, que implica que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es el responsable de la inspección y contralor de las áreas naturales protegidas. De este modo, cuando esta ley entre en vigencia, tendrá que haber una serie de traspasos de si.

funciones que hoy están a cargo de la repartición correspondiente al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de otras que están en la órbita de la Dirección de Recursos Renovables hacia el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por lo tanto, tendrá que haber un reordenamiento interno del Estado.

Justamente, lo que estamos considerando en este artículo es quién debe ejercer la inspección y el control y cómo puede hacerlo. Pienso que estas dos funciones son indelegables; se puede delegar la administración del área a otros organismos públicos o privados —tal como lo establece el artículo 11— pero la inspección debe estar en manos solamente de la Dirección ~~Nacional~~ de Medio Ambiente. En consecuencia, es difícil que estos funcionarios que pertenecen a otro ministerio puedan hacer la inspección, porque dependerían de organismos distintos; el que rige la política es el que debe inspeccionar y controlar si ella se está cumpliendo. Entonces, habrá que hacer los ajustes de los funcionarios que van de un organismo a otro, pero no me parece que debamos atribuir la función mencionada a más de una dependencia porque se podrían generar conflictos.

SEÑOR CID.- No es a eso a lo que apuntaba.

SEÑOR GANDINI.- Entonces entendí mal; a mi entender, esas funciones deben estar en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente porque es el responsable en este tema. De todas formas, si no comprendí bien, solicitaría al señor Senador Cid que me aclare el punto.

SEÑOR CID.- Pienso que no es adecuado repartir competencias; al contrario, siempre fui un firme partidario de que el tema de las áreas naturales protegidas dependa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que, precisamente, se ha creado para ese fin. Es más; me hubiera gustado que hubiese un Ministerio exclusivamente de Medio Ambiente, que se ocupara sólo de toda esta problemática que cada día va a ser más compleja y difícil de controlar. Por lo tanto, lo que pretendía era evitar que hubiera funcionarios que pertenecieran a otro Ministerio y que quedaran en una situación discriminada con respecto a las facultades de supervisar las áreas naturales protegidas que se van a aprobar a través de esta ley. Es así que no se va a poder contar con estos funcionarios que ya están trabajando que, desgraciadamente,

SI.

son muy escasos en nuestro medio —sólo existen cuatro personas que tienen capacitación de guardabosque— y que quedarían dependiendo de un ministerio que no tiene facultades como para supervisar estas áreas naturales protegidas, con lo que se les haría perder funciones.

Entonces, propongo estudiar una redacción que dé a estos funcionarios las mismas facultades de inspección y control, aunque no cambien de Ministerio.

SEÑOR GANDINI.- Con respecto al caso concreto a que hizo referencia el señor Senador Cid, creo que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podría entregar esa área concreta a la administración, por ejemplo, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tal como lo viene haciendo actualmente y tal como aquí se establece en el artículo 11. Entiendo que si lo está haciendo bien y posee especialistas en la materia, podría continuar con ello.

Por otra parte, por el artículo 14 ese administrador público está obligado a permitir, esporádicamente o cuando así se entienda, que los inspectores del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ingresen a esas zonas no para administrarlas sino para observar si se está cumpliendo con las normas que establecen la ley, los decretos, etcétera. Pienso que el Estado podría permitir que otro organismo lo administre con su personal, y esto podría repetirse en algún área protegida que esté bajo la administración, por ejemplo, de una intendencia. De cualquier manera, el Ministerio, a través de sus funcionarios, podrá inspeccionar y observar si se cumplen todas las normas; de lo contrario, esta labor la desempeñarán especialistas destacados pagos por el organismo a que pertenecen y que administran cotidianamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que aclarar que van a tener las facultades que exige la ley.

SEÑOR COUSILLAS.- No sé si los señores Senadores están satisfechos, pero quiero recordar que estamos tratando de crear un sistema en el cual van a existir áreas gestionadas directamente por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con funcionarios y recursos del mismo y otras que podrán llegar a estar administradas por otros organismos. En todo caso, no podrán haber personas cumpliendo ese tipo de funciones fuera del sistema. En ese sentido, los

SI.

que estén dentro de él, ya sea en el ministerio o en otro organismo, tendrán, de acuerdo con lo que establece ese proyecto de ley, las facultades que necesitan. De manera que la preocupación del señor Senador quedaría salvada con el criterio sistémico que estamos utilizando, al darle vida a ese proyecto e ley.

Además, hay que tener en cuenta que el literal e) del artículo 7º de este proyecto de ley le da al ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través del Poder Ejecutivo, la facultad de identificar a esos funcionarios y de transferirlos de una unidad ejecutora a otra para lograr lo que el señor Senador Cid decía en el sentido de concentrar, de alguna manera, las competencias, los recursos y la capacidad humana para el cumplimiento de las tareas.

SEÑOR CID.- Con las aclaraciones formuladas por el señor Senador Gandini y el ingeniero Cousillas, la redacción del artículo quedaría mejor.

Creo que es muy positivo que conste en la versión taquigráfica el espíritu con el cual analizamos este artículo para lograr la asimilación de funciones, que me parece muy necesaria.

SEÑOR VIRGILI.- Como es natural, muchos estamos preocupados por la demora en aprobar este proyecto de ley que estamos estudiando, pero quisiera decir que el ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es nuevo y, por ende, no hay experiencia en el funcionamiento en esta materia. Evidentemente, las leyes son teoría; ya tendremos tiempo de ver cómo funciona ésta en la práctica. Si es necesario, la modificaremos.

Además, estos temas que abarcan a varios ministerios siempre traen aparejados diversos problemas. Estoy pensando, por ejemplo, en el riego, tema en el que participan por lo menos cuatro ministerios. En él es difícil poder esbozar un proyecto que cuente con el aval de todos.

En la actualidad hemos tomado conciencia de que el problema del medio ambiente es una realidad imperiosa en este mundo en que vivimos. No hace mucho tiempo se mencionaba lo "verde" vinculado con alguna fracción política que actuaba en ese momento; hoy nos damos cuenta que es una realidad que tiene sí.

que ver con la salud, con la vida, etcétera.

Evidentemente, cuando el ministerio del ramo se creó no se pudieron poner sobre el tapete todos los temas; por ello hoy tenemos que esbozarlos. Nos vamos a encontrar con muchos problemas de este tipo, pero felizmente tenemos derecho de rever la situación y solucionar los inconvenientes que puedan surgir con la aplicación de la ley.

Quería referirme a este asunto porque sobre el mismo se habla mucho pero a la postre no se llega a lo que desearíamos como principio básico. Por supuesto, debemos reflexionar porque se trata de un ministerio nuevo y muchas cosas que tendrían que estar bajo su órbita, se hacen a través de otras Carteras que se adjudican ese derecho por haberlas desempeñado desde siempre. Sin embargo, creo que se trata de una cuestión de buena voluntad. Somos conscientes de que la preservación del medio ambiente es una necesidad imperiosa para el mejor vivir de este mundo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el último inciso del artículo 14 con las modificaciones propuestas.

(Se lee:)

"Tales funcionarios y el personal mencionado podrán requerir directamente del ministerio del Interior o de la Prefectura Nacional Naval, en su caso, el auxilio necesario para el cumplimiento de sus funciones y la adecuada defensa del área natural protegida correspondiente."

-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 14 con la modificación propuesta al último inciso.

(Se vota:)

-6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 22.

Habíamos acordado que, previo a las consultas del caso que hicieran los señores Senadores y a la respuesta de los técnicos, procederíamos a votar este artículo. Si mal no recuerdo, la diferencia de criterios radicaba en si se derogaba sr.

total o parcialmente la norma citada. Como había dos propuestas, decidimos postergar el tema para escuchar la opinión de los técnicos del ministerio.

SEÑOR COUSILLAS.- Creemos que la oportunidad de dar vida a este proyecto de ley de áreas naturales protegidas es ideal para otorgar solución jurídica a un problema interpretativo que se crea desde la aprobación del artículo 207 de la Ley Nº 16.320. Entendemos que para obtener sea solución y dar ese paso tan importante es necesaria su total derogación.

En primer lugar, sería conveniente tener presente que el artículo 207 no dispone nada, sino que interpreta. Ciertamente, se trata de una interpretación auténtica que emana del propio Poder Legislativo. En definitiva, lo que hace es interpretar un artículo de la ley de creación del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el 207, que está incluido en el Inciso ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Ley de Rendición de Cuentas del año 1992. En realidad, interpreta el artículo 3º de la Ley Nº 16.112 que detalla en distintos numerales las competencias del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En materia de medio ambiente, este artículo contiene una designación amplia y correcta de la competencia del ministerio, diciendo que le corresponde elaborar, formular, aplicar y controlar los planes nacionales de protección del medio ambiente, en cumplimiento de la política del Poder Ejecutivo. El artículo 207, probablemente, en una de sus eventuales interpretaciones —aunque es una norma interpretativa, da lugar a varias— podría parecer que lo que busca es excluir de la competencia del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente lo relativo a los recursos naturales renovables así como la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales. Como dije en un principio, esta es una de las posibles interpretaciones, porque la otra es que este artículo, en realidad, no dispuso nada para el futuro, pues a continuación dice que tales cometidos seguirán siendo competencia del ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Es decir que si a la fecha de aprobación del artículo estos contenidos eran competencia de este último ministerio, lo seguirán siendo, mientras que si no lo eran, tampoco lo serán.

La redacción es tan compleja que utiliza la palabra "políticas", tal como si no le correspondiera al Poder

sr.

Ejecutivo la fijación de políticas —éstas están atribuidas en todas las materias a este Poder— cuando son los planes los que son elaborados, formulados y ejecutados por los distintos ministerios.

En nuestro concepto, al derogarse este artículo estaríamos logrando mantener intacta la competencia integral que en materia ambiental se le pretendió dar en 1990 a la Cartera que se creó en aquel momento. Además, al derogarlo no estaríamos afectando competencias del ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, porque no le asigna ninguna a esa Secretaría de Estado.

Cuando en este artículo se habla de recursos naturales renovables caben muchísimas dudas. En el día de hoy es indubitable que la represión de ilícitos contra la fauna —me refiero a la caza o a la comercialización ilegítima de esos productos— es competencia de esta Secretaría de Estado. Esta competencia deriva de una ley muy antigua, de la década del cuarenta, que está siendo ejercida y que queda incluida en el concepto de recursos naturales renovables. Pero, este propio concepto es equívoco. Me pregunto, por ejemplo, si el agua queda comprendida como un recurso natural renovable, y si el ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca sería competente para controlar la contaminación del aire, si lo consideramos como un recurso igualmente renovable.

De alguna manera, este artículo incorpora conceptos que no estaban en nuestra legislación y que no cooperan a dar claridad a la competencia de esta Cartera, por lo que podrían ser interpretados como una limitante de las atribuciones del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Además, sabemos que el espíritu de esta norma no era diferenciar el tema de los recursos naturales renovables, que hoy está aparentemente claro, sino marcar la línea en materia de áreas naturales protegidas y parques nacionales. Esa línea la estamos señalando a través del proyecto de ley de manera específica, no extenso pero comprensivo de la temática, discutido y pensado. Por lo tanto, no creemos que se justifique mantener una norma interpretativa que deja tantos cabos sueltos. Si habrá dudas que el propio Parlamento, en la misma ley, pero unos artículos después, asignó áreas protegidas como competencia del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En ese sentido, esta ley es la que hace referencia a las áreas protegidas que son gestionadas sr.

directamente por esta última Cartera.

Se trata de una norma que no estaba en el proyecto original del Poder Ejecutivo de la Rendición de Cuentas de la época y creo que, de alguna manera, si leemos la ley se puede constatar que está insertada en el proyecto.

En cambio, la Comisión está analizando un proyecto integral, comprensivo de todo este tema, que aborda sus distintos aspectos, que da solución a los puntos de gestión y aplicación. En consecuencia, consideramos que, desde el punto de vista de la Administración, no se justifica mantener el artículo, y desde el punto de vista jurídico creo que echaríamos luz sobre esta posible dualidad de interpretaciones que han sido expuestas con sinceridad por los distintos organismos y por los diferentes funcionarios e intérpretes del propio Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- El otro día habíamos propuesto una solución que, específicamente, contemplaba derogar del artículo 207 de la Ley Nº 16.320 lo relativo a las áreas naturales protegidas y parques nacionales. Es decir, dejar establecido claramente que en esa materia no hay competencia del ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En lo personal, no tengo inconveniente en votar esta disposición tal como está —esto no es un chascarrillo—, pero sería positivo que el Gobierno se pusiera de acuerdo y nos trasmitiera su pensamiento. En ese sentido, repito, tendrán que tomar una decisión porque cuentan con la mayoría de los votos, salvo que accedan a que la oposición interceda con sus votos para cambiar una orientación. Esto lo digo sinceramente, porque de lo contrario podríamos pasar discutiendo este tema.

Reitero que me encuentro en condiciones de votar esta disposición tal como está o de limitarla a las áreas naturales protegidas, porque si la norma dice "Derógase del artículo 207 de la Ley Nº 16.320 de 1º de noviembre de 1992 lo referente a las áreas naturales protegidas" subsistirá el tema de los recursos naturales renovables.

SEÑOR HEBER.- Coincido con lo manifestado por el señor Presidente de la Comisión. El tema es no generar mayores confrontaciones. Estaría dispuesto a votar en este momento la derogación del artículo 207 que, probablemente por vía de sr.

aditivo, se introdujo en la Rendición de Cuentas, pero que no guarda relación con el conjunto de lo que el Estado quiere hacer con respecto a este punto. En ese sentido, considero que este proyecto de ley, en lo que tiene que ver con las áreas protegidas, es muy claro.

Quizás la solución que plantea el señor Presidente sobre el artículo 22 puede evitarnos este problema y luego, con el tiempo suficiente, discutiríamos en otro proyecto de ley lo que tiene que ver con los recursos naturales renovables. En ese momento, indudablemente, escucharíamos las distintas opiniones y se decidiría en consecuencia.

Por tanto, considero que sería una solución más salomónica que en un proyecto de ley que se refiere exclusivamente al tema de las Áreas naturales protegidas se haga alusión al artículo 207 en lo que tiene que ver con ese punto. Es decir, salir de la confrontación. Reitero que estoy dispuesto a votar la derogación del artículo 207 en el día de hoy si así se dispusiera por parte de la Comisión. De esta forma encontraríamos un término medio que podría dar solución al tema, sin necesidad de discutir qué hacemos con los recursos renovables que, indudablemente, serán motivo de otro proyecto de ley.- Es decir que no tiene mucho que ver con lo que estamos analizando acá, que son las Áreas naturales protegidas.

SEÑOR GANDINI.- Señor Presidente: creo que estamos ante un punto conflictivo de este proyecto en cuanto a las competencias, que posiblemente será motivo de un debate importante cuando lo tratemos en el Pleno.

Además, debemos tener en cuenta que la Comisión ha recibido una carta del señor Ministro donde establece que el tema en cuestión es de su competencia, refiriéndose específicamente al artículo que estamos considerando. En dicha nota expresa lo siguiente: "Motiva esta petición el hecho que el ministerio a mi cargo tiene muy importantes observaciones que formular al proyecto de ley a estudio de esa Comisión, referido al Sistema Nacional de Areas Protegidas, ya que conforme lo dispuesto por el artículo 207 de la ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992, la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales, es competencia de esta Secretaría de Estado".

Es decir que aquí el propio Ministro, en representación

sr.

de su Cartera, interpreta, a través de la ley vigente, que este tema es de su competencia. Por lo tanto, lo menos que podemos hacer es escucharlo. Hasta el momento hemos tomado decisiones con el asesoramiento del ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y, precisamente, antes de tomar esta última determinación, que tiene mucho que ver con la esencia del manejo del sistema, creo que deberíamos recibir al propio Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca. Luego de ello, la Comisión, al contar con todos los elementos de juicio a su alcance, podrá establecer el camino a seguir. Digo esto porque no sería adecuado votar este artículo en el día de hoy para luego recibir al Ministro y hacer una revisión posterior del tema.

SEÑOR CANTON.- Quería referirme a la exposición que realizó el doctor Cousillas con respecto a este artículo. Indudablemente, nuestra intención —es decir, por supuesto, la del ministerio— era la de colaborar con la posición que se había expresado en la última reunión y estamos abiertos a trabajar en ese sentido. De todas maneras, entendíamos que era necesario que se explicitara la posición del ministerio frente al artículo en cuestión y los argumentos que éste tiene desde el punto de vista jurídico para derogarlo que, por otra parte, creo que ya fueron bien aclarados por el doctor Cousillas. Además, debemos tener en cuenta la importancia del proyecto dentro de un contexto como lo es la Ley Nacional de Areas Protegidas.

Por último, queremos recalcar que estamos abiertos, también a la solución que propone el señor Presidente.

SEÑOR VIRGILI.- No tengo ninguna objeción en escuchar al señor Ministro sino que, por supuesto, lo recibiremos con todo gusto. Este trabajo debe llegar a feliz término, porque hemos obrado permanentemente con el asesoramiento del ministerio; por ello, se debe señalar que este proyecto de ley se ha logrado con el esfuerzo e impulso de todos. En definitiva, si el señor Ministro desea asistir a esta Comisión, será un placer recibirlo. Pienso que aquí no deben existir cosas fuera de lugar, puesto que todos hemos trabajado con ahínco para elaborar una ley que sea lo más beneficiosa posible para todos. En ese espíritu, entonces, no debe haber discrepancias de ningún orden, sino que tenemos que aunar los esfuerzos para que este proyecto de ley se apruebe.

Por otro lado, quisiera saber si el artículo 207 que se

sr.

derogaría corresponde al ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR COUSILLAS.- Corresponde a los dos.

SEÑOR VIRGILI.- Quería tener esta información porque sería una situación difícil si el señor Ministro viniera a esta Comisión, nosotros le diéramos la razón y obtuviéramos alguna recriminación por parte del representante de la otra Cartera porque no estuvo.

En definitiva, reitero que aquí hay que poner buena voluntad. Más allá de las dificultades que ha tenido este proyecto de ley en su elaboración, siempre ha estado presente el ministerio, a través de sus representantes, a quienes hemos escuchado con el respeto y la atención que merecen. Repito, entonces, que no tengo ningún inconveniente en recibir al señor Ministro para poder concluir con la aprobación de este proyecto de ley.

SEÑOR IRURTIA.- Quiero dejar constancia de que estoy de acuerdo con que el artículo 22 sea considerado luego de recibir al señor Ministro en nuestra Comisión. En ese sentido, entiendo que es necesario escuchar la opinión del titular de la Cartera de Ganadería, Agricultura y Pesca, teniendo en cuenta la nota que ha sido enviada al señor Presidente de esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Naturalmente la Presidencia comparte el hecho de que se postergue la votación de este artículo. Sin embargo, quiere agregar que cualquiera sea la opinión del señor Ministro sería increíble que votáramos una ley de Areas Protegidas y no le diéramos la competencia al ministerio al que le hemos adjudicado la gestión. Por ese motivo, lo que planteaba no era salomónico, sino que su dilucidación se restringía a lo que acabo de manifestar, es decir, dejar vigente el artículo. En opinión de la Presidencia, esto es lo que salta a la vista y lo que impone el sentido común.

Si no se hace uso de la palabra se va a votar la postergación del artículo 22.

(Se vota:)

-6 en 6. Afirmativa. UNANIMIDAD.

sr.

Cabe aclarar que se ha acordado convocar al señor Ministro para el día martes de la semana próxima.

Por otra parte, la Presidencia quiere solicitar que se incorpore en el orden del día el proyecto de ley sobre grutas del palacio, que cuenta con el acuerdo del ministerio. La Mesa entiende que se debería votar cuanto antes porque va a llevar mucho tiempo instrumentarlo con la Intendencia Municipal y con el ministerio.

SEÑOR CID.- Quisiera saber si, en definitiva, se aprobó el artículo 20, porque luego de revisar las versiones taquigráficas correspondientes, no he logrado ver la votación.

En este sentido, habíamos hecho algunos planteamientos que tenían que ver con criterios que, a nuestro entender, no estaban contemplados como, por ejemplo, el tema de que el deterioro del medio ambiente debe ser reparado por aquel que lo genere.

En el día de hoy el señor Secretario, a raíz de que recordaba lo que se había manifestado en Sala, me acercó la Ley Nº 16.466, de Medio Ambiente. En su artículo 4º establece con claridad lo que quien habla trataba de trasmitir en el seno de la Comisión. Allí se expresa lo siguiente: "Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que señale la Ley, quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos de la presente Ley, será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo, además, si materialmente ello fuere posible, de las acciones conducentes a su recomposición.

Cuando los perjuicios ocasionados por dicha violación sean irreversibles, el responsable de los mismos deberá hacerse cargo de todas las medidas tendientes a su máxima reducción o mitigación, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder."

En este sentido, señor Presidente, quisiera proponer que en el Capítulo de sanciones e infracciones se hiciera referencia a este artículo 4º, porque me parece que transita por el camino de las legislaciones modernas. De otra manera, estaríamos acotando el tema de las sanciones e infracciones al ámbito del proyecto de ley, que a mi entender es muy reducido.

sr.

SEÑOR COUSILLAS.- Estamos de acuerdo con que lo importante no es adoptar medidas exclusivamente represivas, sino que éstas deben garantizar el mantenimiento o, en su caso, la recomposición de las afectaciones ambientales causadas. Nosotros interpretábamos --en el momento en que se estaba trabajando en el proyecto de ley-- que la norma establecía qué se entendía por infracción y qué por sanción, así como cuáles eran esas sanciones. Tal como efectivamente se desprende de la Ley Nº 16.466, es obligación recomponer el medio ambiente dañado, sin perjuicio de las sanciones correspondientes. Por esto, entendíamos que este nuevo proyecto de ley establecía las sanciones que pudiera corresponder en caso de áreas naturales protegidas, pero que por imperio de la Ley Nº 16.466 --que se aplica a toda la materia ambiental-- era obligación del infractor recomponer el daño causado, aunque el nuevo proyecto no lo mencionara expresamente. En otras palabras, si tuviéramos una ley de áreas protegidas, una de aire, una de aguas, etcétera, no sería necesario, a nuestro juicio, establecer en cada una de ellas la obligación de recomposición, ya que ésta ha sido determinada en una ley que, con carácter general, regulaba todas las cuestiones ambientales.

SEÑOR CID.- Comparto que existe una ley jerárquicamente superior que regula todas estas situaciones. Sin embargo, en el último inciso del artículo 20 hay una contradicción con la Ley Nº 16.466. Dicho inciso establece que en todos los casos los costos que se generen serán de cargo de los infractores. Creo que en este punto existe una limitación, ya que, de alguna manera, se está disminuyendo lo que la ley de enero de 1994 intentaba prever. Diría que una forma de redactar esta disposición sería la siguiente: "En todos los casos, los perjuicios que se generen estarán de acuerdo a lo previsto en la Ley Nº 16.466 de enero de 1994.". De esta forma, se ganaría en la direccionalidad del espíritu de la ley.

SEÑOR COUSILLAS.- La reflexión que hacíamos anteriormente pretendía establecer las razones por las que creemos que una norma de este tipo no se ha incluido en este proyecto de ley. Tal como lo proponía el señor Senador Cid, creo que se podría buscar una redacción que, sin reiterar innecesariamente la Ley Nº 16.466, incorporara esa referencia. Entendemos que no existe ningún inconveniente en adicionar al inciso final del artículo 20 una referencia a la disposición correspondiente de aquella ley, porque sería un conector o un puente entre la ley general y la particular.

sr.

SEÑOR PRESIDENTE.- En consecuencia, solicitaríamos al doctor Cousillas que trajera redactada una propuesta alternativa.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 15 minutos)

sr.